

Direttiva UE 78/2000 - UNA NUOVA OPPORTUNITÀ PER LE PERSONE CON DISABILITÀ E GLI ALTRI GRUPPI VULNERABILI

Autore: Giampiero Griffo – rappresentante del CND presso l'European Disability Forum

Sintesi

L'articolo deriva in buona parte dalla relazione introduttiva e dai materiali presentati al Seminario sulla Direttiva UE 78/2000 (Legislazione Europea sulla discriminazione nell'impiego di persone con disabilità – Roma 29-30 novembre 2002) organizzato dalla FISH (Federazione italiana per il superamento dell'handicap) e dal CND (Consiglio nazionale sulla disabilità). Ripercorrendo gli elementi fondamentali della Direttiva Europea in materia di discriminazione, i nuovi concetti che gli Stati Membri dovranno accogliere nelle norme nazionali, le implicazioni in materia di esigibilità del diritto e di funzionamento della giustizia (in caso di ricorso), il lavoro propone di agire, soprattutto in relazione all'Anno 2003 dedicato alle persone con disabilità, non solo per il corretto e completo recepimento della Direttiva, ma anche per implementare e concretizzare il dettato Costituzionale in materia di pari opportunità e non discriminazione.

premessa

La Commissione Europea, i Governi, le Organizzazioni di datori di lavoro, le Organizzazioni Sindacali e i disabili stessi riconoscono che esiste una necessità di agire al fine di lottare contro la discriminazione verso i disabili nel campo dell'occupazione nell'insieme e dell'Unione europea, per i motivi seguenti:

a. la discriminazione verso le persone disabili è **un problema che riguarda i diritti fondamentali dell'uomo** e che va risolto con azioni di prevenzione e la soppressione delle barriere che impediscono ai disabili di beneficiare di pari trattamento nell'accesso al mercato del lavoro. Questo punto di vista, che riconosce diritti ai disabili (fra cui il diritto di non essere vittime di discriminazione), corrisponde al cambiamento della mentalità nella società (e delle stesse persone disabili), che vede oggi nel vecchio approccio caritatevole un concetto superato.

L'ampiezza e la natura della discriminazione delle persone disabili nell'ambito dell'UE appaiono chiaramente nelle relazioni di casi sottoposti nel corso della preparazione della relazione intitolata "I cittadini invisibili", pubblicata nel quadro della Giornata europea delle persone disabili 1995¹.

Tuttavia, sebbene numerosi Stati riconoscano la necessità di agire, soltanto l'Irlanda², la Svezia³ e il Regno Unito⁴ dispongono di una legislazione specifica che vieta la discriminazione nei confronti delle persone disabili. Le costituzioni tedesca e finlandese fanno riferimento alla discriminazione verso le persone disabili. In Francia, questo settore è stato trattato in un emendamento alla legislazione che vieta la discriminazione fondata sulla razza e la religione. Tuttavia, questa legislazione potrebbe non impedire tutti i tipi di discriminazione dovuti a divieti costituzionali o altro.

La discriminazione risultante da una mancanza di adattamento ragionevole è citata soltanto nelle legislazioni svedese e britannica. Il concetto di "adattamento ragionevole" riconosce il fatto che il principio della parità di trattamento può generare una discriminazione verso talune persone disabili e che la parità può diventare realtà soltanto quando viene apportato un adattamento al fine di aiutare tali persone a superare determinate barriere, ad esempio un adattamento del luogo di lavoro, delle attrezzature o dei metodi di lavoro.

Un recente studio effettuato a richiesta della Commissione concludeva che le misure e le legislazioni antidiscriminazione svolgono un ruolo importante 'dando il tono' per l'attuazione di politiche a favore delle persone disabili e di politiche per l'occupazione⁵. Fra i paesi non UE che hanno già adottato una legislazione antidiscriminazione nel quadro della loro strategia di miglioramento delle opportunità di lavoro per i disabili, vanno citati gli USA (per primi sin dal 1990), il Canada, l'Australia e la Nuova Zelanda.

b. **Viene comunemente ammesso che le persone disabili hanno molte più probabilità di essere disoccupati delle persone valide.** Questo fenomeno è il risultato, fra l'altro, di un comportamento consolidato di taluni attori importanti del settore del lavoro che impedisce di valutare in maniera razionale le barriere cui sono confrontati numerose persone disabili quando cercano di accedere ad un posto di lavoro. Di conseguenza, un numero considerevole di persone disabili sono quotidianamente vittime di discriminazione per quanto riguarda tutti gli aspetti del mercato del lavoro, in particolare per:

- accedere al mercato del lavoro

Ad esempio: esclusione dai programmi di formazione tecnica e di formazione nell'arco di tutta la vita, pubblicità discriminatoria, procedure di assunzione discriminatorie, occasioni rare per ottenere perfino un colloquio, mancanza di infrastrutture accessibili volte a permettere alla persona disabile di arrivare al lavoro qualora ottenesse un impiego, test medici inappropriati.

- restare sul mercato del lavoro

Ad esempio: mancanza di flessibilità nell'organizzazione del lavoro (orario flessibile), nella progettazione dei posti o degli spazi di lavoro, nell'organizzazione di metodi di lavoro o nell'attribuzione o la condivisione di responsabilità, mancanza di opportunità di qualificazione offerte ai dipendenti divenuti disabili.

- Ottenere una promozione

Ad esempio: esclusione dai programmi di formazione, mancanza di supporti appropriati e persistenza di comportamenti discriminatori (è consolidata la convinzione che i lavoratori disabili possano svolgere un lavoro efficace soltanto in posti di livello inferiore - la cosiddetta "barriera di vetro »).

Il percorso della UE prima dell'adozione della Direttiva 78/2000

Il 26.11.1999 La Commissione ha proposto un piano di lotta contro la discriminazione basato sull'articolo 13 del Trattato di Amsterdam⁶. Tale programma comprendeva una proposta di direttiva che vieta qualsiasi discriminazione in materia di lavoro fondata sulla razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, l'**handicap**, l'età o le tendenze sessuali⁷. La Commissione ha considerato questa direttiva come un mezzo per attuare un quadro generale volto a garantire, nella Comunità europea (nonché in Norvegia, Liechtenstein, Islanda⁸), il rispetto del principio di parità di trattamento nel campo dell'occupazione e in altre attività collegate, (Obiettivo - articolo 1). Il pacchetto di misure prevede inoltre un "programma d'azione comunitaria di lotta contro la discriminazione (2001-2006)⁹

All'atto della presentazione di queste proposte di misure antidiscriminatorie, la Commissione ha spiegato che "altre attività comunitarie – quali le linee direttrici per l'occupazione, l'iniziativa EQUAL, i programmi nei settori dell'istruzione, della formazione e della gioventù e le attività nel campo della cooperazione poliziesca e giudiziaria – favoriscono già la lotta contro la discriminazione. Le nuove proposte sono destinate a

completare tali iniziative e a fornire un quadro comunitario generale in materia di lotta contro la discriminazione”.

La Direttiva 78/2000

Nell'ottobre 2000 il Parlamento Europeo, su iniziativa della Commissione Europea, ha approvato la Direttiva 78/2000 sulla non discriminazione in materia di impiego e dell'occupazione. Tale iniziativa è fondata sulla disposizione che figura all'articolo 13 del trattato che istituisce l'Unione europea (modificato dal trattato di Amsterdam) e che contempla provvedimenti per combattere la discriminazione fondata su svariati motivi, compresa la disabilità.

La Direttiva ha stabilito un quadro generale per la parità di trattamento delle persone con disabilità e di vari altri gruppi soggetti all'esclusione sociale nell'ambito dell'impiego. Le persone con disabilità che ritengono di essere state discriminate potranno quindi cercare di ottenere un risarcimento dei danni per vie legali e sarà inoltre possibile applicare sanzioni nei confronti delle persone, degli enti e delle organizzazioni che hanno mancato di applicare il principio della parità di trattamento nei loro confronti.

La Direttiva proibisce la discriminazione fondata sulla disabilità in relazione all'accesso all'impiego e all'occupazione, alla promozione, alla formazione professionale, alle condizioni di impiego e all'appartenenza ad organizzazioni di lavoratori, datori di lavoro o membri di una determinata professione.

Il Forum europeo dei disabili (FED) è stato sostenitore della direttiva e ritiene che questa nuova iniziativa rappresenti un'opportunità reale di imprimere nuovo slancio, all'interno dell'Unione europea (UE), agli sforzi volti a consentire alle persone con disabilità di esprimere il proprio pieno potenziale nel mercato del lavoro. Tuttavia, vi è la piena consapevolezza che sarà necessario agire e vigilare per garantire la completa attuazione della Direttiva, mantenendo e sviluppando al tempo stesso altre fondamentali disposizioni legislative ed amministrative.

A distanza di due anni dall'approvazione della direttiva solo la Francia l'ha recepita, mentre la scadenza del 2003 come data limite per il recepimento a livello nazionale è ormai molto vicina. Bisogna però tenere conto che la Direttiva prevede che in relazione alle persone disabili gli Stati possono chiedere un differimento della data di recepimento fino all'anno 2006. Questa eventualità va scongiurata e giustamente il movimento deve porsi l'obiettivo di rendere operativa la Direttiva, per rendere l'evento dell'Anno 2003 un evento sostanziale e non formale.

Il seminario organizzato dalla FISH e dal CND ha lo scopo di conseguire questo risultato in Italia (la direttiva è stata inclusa nella legge comunitaria ed è stata assegnata al Parlamento) e di elaborare una strategia per il recepimento pieno della normativa di non-discriminazione all'interno della strumentazione giuridica nazionale, coordinandola con le legislazioni di pari opportunità.

In Italia la strategia innovativa sulla non-discriminazione è poco conosciuta. Lo sforzo della FISH – e quindi di tutte le realtà ad essa federate - e del CND, per cercare di connettere tra loro le parti interessate (organizzazioni delle persone disabili, datori di lavoro, sindacati e tecnici del settore) e di avviare una discussione sui temi della parità del trattamento per le persone con disabilità e dei benefici derivanti dall'inclusione di queste persone nel mercato del lavoro, si avvia con questo seminario.

Si tratterà di individuare gli elementi essenziali della normativa europea da inserire in un contesto normativo in maniera da garantire l'attuazione della Direttiva e rafforzare gli strumenti di tutela al diritto al lavoro delle persone disabili esistenti; infatti questa legge è complementare alla necessità di promuovere "azioni positive" e di combattere la discriminazione in altri campi che possono influenzare l'occupazione. Da qui nasce la necessità di coordinamento con la legge 68/99.

Impatto della nuova direttiva

La direttiva si applica in tutti gli Stati membri dell'UE, negli altri paesi dello Spazio Economico Europeo (SEE) e, a tempo debito, in tutti i paesi candidati all'adesione. E' stato stabilito un termine entro il quale tutti gli Stati membri dovranno modificare le leggi e le altre normative esistenti per conformarsi alla Direttiva (novembre 2003). Gli Stati membri, tuttavia, se lo riterranno opportuno, potranno disporre di altri tre anni, fino ad un massimo complessivo di sei anni, per attuare le normative relative alla discriminazione per motivi di età e disabilità, per tenere conto di condizioni particolari.

L'impatto della Direttiva sarà avvertito maggiormente nei paesi nei quali non esiste una legislazione anti-discriminazione, come l'Italia. La direttiva avrà inoltre conseguenze significative sull'approccio verso le persone con disabilità in relazione all'occupazione da parte di datori di lavoro, sindacati, ONG ed altre organizzazioni interessate in questo campo.

In particolare, i datori di lavoro dovranno rivedere le politiche e le prassi adottate in un'ampia gamma di settori tra i quali: criteri di selezione e assunzione, ambiente di lavoro, retribuzione, addestramento, avanzamenti di carriera, formazione e promozione, nonché il mantenimento nel posto di lavoro, la formazione e l'impiego successivi, licenziamento e pensionamento. Potrebbe inoltre risultare utile l'introduzione di *corsi di sensibilizzazione alle disabilità* rivolti ai dirigenti e al personale, nonché momenti di formazione per l'attuazione delle nuove politiche e prassi.

I sindacati e le organizzazioni di persone disabili dovranno essere capaci di utilizzare al meglio il nuovo strumento di tutela favorendo la formazione dei propri quadri. Le direttive europee ormai rappresentano il 30% della normativa nazionale e nel campo della disabilità possono contribuire in maniera significativa a migliorare la condizione di vita delle persone disabili e delle loro famiglie.

Nuovi concetti da comprendere

Le disposizioni della direttiva sono basate sull'introduzione di numerosi concetti che vengono riuniti per la prima volta a livello della legislazione dell'UE per quanto riguarda i gruppi interessati. Per garantire un'efficace attuazione della direttiva è fondamentale conoscere e comprendere bene tali concetti, perché poi dovranno essere tradotti in comportamenti e azioni concrete:

- *Discriminazione diretta*

Una discriminazione diretta si ha quando, a causa della sua disabilità, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarà trattata un'altra persona.

Citiamo, a titolo di esempio, il fatto di non accordare un colloquio, di non offrire un posto di lavoro, di non offrire la possibilità di sviluppo o di non promuovere una persona a causa della sua disabilità e senza prendere in considerazione le sue capacità.

- *Discriminazione indiretta*

Una discriminazione indiretta si ha quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri ma non obiettivamente giustificati da un obiettivo legittimo, possono ripercuotersi negativamente su un numero di persone disabili più elevato rispetto alle persone non disabili.

L'ipotesi secondo cui una persona disabile potrebbe essere meno atto di altri a soddisfare una certa esigenza può manifestarsi in qualsiasi momento nel quadro del rapporto di una persona con un datore di lavoro in quanto nuovo assunto o lavoratore potenziale. È molto probabile tuttavia che essa si manifesti e abbia un impatto più diretto sulla capacità di una persona a realizzare il suo potenziale nella fase di assunzione. Citiamo, a titolo di esempio:

- L'esigenza secondo cui le persone che cercano lavoro devono possedere una patente di guida per effettuare un lavoro che potrebbe essere effettuato da una persona che utilizza altri mezzi di trasporto;
- L'esigenza secondo cui i lavoratori devono essere affiliati ad un regime privato di assicurazione malattia che non copre le persone che abbiano subito recentemente un trattamento medico per una malattia mentale o qualsiasi altro problema.

- *Adattamenti ragionevoli*

La Direttiva obbliga i datori di lavoro a provvedere, ogni volta che se ne faccia sentire la necessità, ad adattamenti ragionevoli affinché i disabili possano accedere a un posto di lavoro, effettuare il loro lavoro o essere promossi, salvo se tale obbligo comporta un onere indebito per il datore di lavoro. Gli "adattamenti ragionevoli" sono stati altrove definiti come "la messa in opera o modificazione di apparecchi, servizi, o attrezzature, o adattamento di prassi e procedure al fine di rispondere alle capacità funzionali specifiche di una persona disabile particolare, in maniera da offrirgli pari opportunità di partecipare ad una determinata attività"¹⁰

L'obbligo di procedere ad "adattamenti ragionevoli" può comportare la necessità di ridurre o sopprimere tutti gli svantaggi importanti che una particolarità fisica dei locali di un datore di lavoro o le condizioni di lavoro esistente nell'ambito dell'impresa causano ad un lavoratore o aspirante lavoratore disabile rispetto ad una persona non disabile. Può trattarsi di

- modificare le procedure applicate per i colloqui e le prove ;
- procedere ad adattamenti dei locali o delle attrezzature ;
- fornire un sostegno personale o offrire una formazione complementare ;
- ridistribuire le responsabilità fra i lavoratori ;
- destinare una persona disabile ad un altro posto di lavoro ;
- modificare le istruzioni o i manuali di riferimento.

La Direttiva non definisce il termine "ragionevole". Tuttavia, la relazione suggerisce che i datori di lavoro non saranno obbligati a procedere ad adattamenti se questi non sono ragionevoli. Inoltre, la scheda di valutazione dell'impatto stipula che l'effetto degli adattamenti sull'impresa deve essere esaminato "alla luce delle sue risorse finanziarie del suo organico, delle spese sostenute e della disponibilità di un finanziamento supplementare per i costi connessi alla messa in conformità". Nel Regno Unito, la "Disability Discrimination Act" richiede che debbano essere prese in considerazione anche l'"efficacia" e la "fattibilità". Naturalmente si dovrà fare attenzione in sede di recepimento nel chiarire bene il termine *ragionevole*.

- *Onere indebito (costo sproporzionato)*

Per quanto riguarda l'obbligo di procedere ad adattamenti per i lavoratori disabili, la Direttiva proposta ne limita del pari la portata specificando che i datori di lavoro non sono tenuti a procedere ad "adattamenti ragionevoli" se questi comportano un "onere indebito" (o un "costo sproporzionato"). Il termine "onere indebito" non è definito. Tuttavia, si può ammettere, sulla base della già scheda di valutazione dell'impatto, che si può parlare di "onere indebito" quando i costi degli adattamenti sono di grande entità e superiori a quelli che il datore di lavoro potrebbe ragionevolmente prendere a suo carico, ma anche quando gli adattamenti in causa provocano perturbamenti eccessivi sul luogo di lavoro – ad esempio, mettendo in causa le esigenze in materia di salute e di sicurezza.

Nei Paesi che non dispongono di una legislazione antidiscriminazione, l'esperienza suggerisce che i costi connessi alla realizzazione di "adattamenti ragionevoli" non sono in genere molto elevati. Studi realizzati negli USA indicano un costo tipico per tale tipo di adattamento da meno di 50\$ a circa 200 \$¹¹ Fra gli adattamenti raccomandati dalla "Job Accommodation Network" (un servizio d'informazione posto sotto l'egida del Presidents' Committee on Employment of people with Disabilities), il 17% degli adattamenti non comporta alcuna spesa e il 52% costerebbe meno di 500\$.

- *Onere della prova*

In caso di reclamo per discriminazione, incombe alla parte convenuta provare che non si è avuta alcuna violazione del principio della parità di trattamento. Tuttavia, il ricorrente dovrà presentare la prova fattuale di un trattamento meno favorevole causato da una discriminazione. La scelta di questo approccio deriva dalla constatazione che può risultare molto difficile ottenere prove nelle cause di discriminazione e di lavoro, dove le informazioni utili sono spesso nelle mani della parte convenuta.

Integrare la direttiva con ulteriori azioni

- *Azione positiva*

La legislazione antidiscriminatoria è un elemento essenziale dell'approccio adottato per realizzare la parità di opportunità e, in particolare, per migliorare le possibilità di occupazione, dei disabili e aprire la società ai disabili nel loro insieme. Tuttavia, l'introduzione di questo approccio per il tramite della Direttiva 78/2000 si inquadra in un approccio esistente basato (nella maggior parte degli Stati membri) unicamente su "misure positive". Del pari, l'articolo 6 della Direttiva riconosce "il diritto degli Stati membri di mantenere o adottare misure volte a prevenire o compensare le ineguaglianze". Sarà dunque importante, per l'avvenire, definire la relazione tra i due approcci. In merito, ritengo necessario porci due domande:

Quali possibilità esistono, negli Stati membri, di attuare "misure positive"?

Gli Stati membri dell'UE hanno messo a punto misure positive che creano diritti per le persone disabili e, nell'Unione europea, esiste una gamma e una varietà considerevole di misure positive, tra cui :

- *Quote* – obbligo per i datori di lavoro di includere una certa percentuale di lavoratori con disabilità nella loro manodopera o, in taluni paesi, il versamento di compensazioni finanziarie oppure l'adozione di altre misure a favore delle persone disabili.

- *Crediti d'imposta* per compensare i costi connessi all'occupazione di lavoratori con disabilità
- *Sovvenzioni e aiuti finanziari* per i datori di lavoro, al fine, ad esempio, di acquisire aiuti o attrezzature, oppure, come in taluni tipi di occupazione sovvenzionata, la messa a disposizione di personale
- *Obbligo speciale per le organizzazioni del settore pubblico* di assumere lavoratori con disabilità
- *Sostegno finanziario ai servizi di collocamento*, formazione e una vasta gamma di servizi dell'occupazione, ivi compresi i collocamenti sovvenzionati e workshop gestiti da organizzazioni specializzate,
- *Legislazione e procedure obbligatorie* al fine di proteggere le persone disabili contro i licenziamenti
- *Politica di mantenimento del reddito* al fine di garantire un reddito di sussistenza e indennità di educazione e di preimpiego per aiutare le persone ad effettuare la transizione alla vita professionale.
- *Diritti creati per il tramite del sistema fiscale* volti a permettere alle persone disabili di compensare parzialmente i costi connessi alla loro disabilità
- *Trasporti sovvenzionati o gratuiti* per le persone a mobilità ridotta o che vivono altre limitazioni funzionali

Inoltre, la maggior parte degli Stati membri ha creato un mercato del lavoro parallelo sotto forma di workshop protetti per le persone disabili che sono nell'incapacità, almeno provvisoria, di trovare un lavoro nel mercato del lavoro aperto¹² (questa impostazione risulterà discriminatoria quando si paragoneranno le situazioni di altri paesi dove persone con identica disabilità sono inserite sul mercato di lavoro ordinario).

Perché la legislazione antidiscriminatoria non è di per sé sufficiente ?

Dalla situazione esistente risulta chiaramente che le misure positive svolgono un ruolo essenziale nelle strategie adottate dagli Stati membri per realizzare la parità di opportunità nel mercato del lavoro e per garantire che le persone disabili possano optare, come prima scelta, per un impiego conforme ai loro bisogni e alle loro aspirazioni in un contesto basato sull'integrazione. Tuttavia, esistono differenze fondamentali fra questo approccio e l'approccio adottato dalla legislazione antidiscriminatoria. Ad esempio, le misure positive mirano essenzialmente ad aiutare gli individui a partecipare pienamente mettendo a loro disposizione risorse e altri servizi. D'altra parte, sebbene la legislazione antidiscriminatoria aiuti direttamente talune persone disabili, il suo principale obiettivo dovrebbe essere di contribuire ad eliminare gli ostacoli discriminatori e creare così condizioni più favorevoli alla realizzazione di parità di opportunità di cui beneficerebbero tutte le persone disabili.

Sulla base di quanto sin qui detto, la legislazione antidiscriminatoria e le misure positive sono considerate come approcci complementari. Gli Stati membri dovranno inevitabilmente riesaminare i vari elementi del loro approccio basato sulle misure positive al fine di garantire che quest'ultimo completi l'approccio antidiscriminatorio; essi dovranno inoltre identificare le misure complementari necessarie per massimizzare l'impatto delle misure positive destinate a migliorare le possibilità di occupazione per i lavoratori con disabilità. Tuttavia, non ci si aspetta che l'introduzione di una Direttiva antidiscriminazione riduca la necessità di continuare ad adottare e ad attuare misure positive a livello nazionale e comunitario. La necessità di applicare i due approcci è confermata dall'esperienza dei paesi in cui esisteva già una legislazione antidiscriminatoria. Ad esempio, negli USA – secondo un rapporto pubblicato da "Disability Rights Advocates in the USA" sette anni dopo l'adozione di leggi antidiscriminatorie (vedi nota 10) il tasso di disoccupazione delle persone disabili continuava ad essere il doppio rispetto a quello delle persone non disabili. Il rapporto concludeva affermando la necessità di continuare ad

attuare misure positive, ivi comprese misure volte a formare e a sostenere i lavoratori e a permettere alle persone disabili di diventare totalmente competitivi grazie all'educazione, alle qualifiche e all'esperienza professionale.

Quello che occorre anzitutto, è un approccio globale e flessibile che rispetti l'eterogeneità delle condizioni delle persone con disabilità. Occorre inoltre ricordare che:

- l'approccio antidiscriminatorio non costituisce la soluzione giusta per ogni individuo. Alcune persone disabili non saranno in grado di raggiungere i livelli di produttività dei loro colleghi se non potranno usufruire di taluni "adattamenti". Affinché tali persone possano ottenere e/o conservare un posto di lavoro, sono necessarie misure positive nella forma di compensazioni finanziarie o altre accordate al datore di lavoro.
- i "piccoli" datori di lavoro potrebbero essere esonerati dalle prescrizioni della Direttiva; in tal caso, saranno necessarie misure appropriate per garantire che le persone disabili siano in grado di beneficiare del gran numero di posti di lavoro disponibili in tale settore.

Le Associazioni delle persone disabili che da tempo si stanno occupando di tali aspetti (in primo luogo FISH e CND) ritengono che questi due modalità di approccio ('azione positiva' e 'non discriminazione nell'occupazione') siano, in linea di principio, assolutamente complementari e che ciascuno sia essenziale per la riuscita dell'altro, e quindi necessario conservare e sviluppare misure di 'azione positiva' anche in futuro.

- *La doppia discriminazione*

Un campo di riflessione particolare va dedicato alla doppia discriminazione. La nuova Direttiva si indirizza alle discriminazioni in materia di sesso, di razza, di convinzione religiosa, di età, di disabilità. Vi sono però pregiudizi e condizioni che favoriscono le discriminazioni che possono esser compresenti. Una donna con disabilità sarà più soggetta a discriminazione di una donna senza apparente disabilità. Lo stesso vale per gli anziani, per gli immigrati, e per altri gruppi di cittadini esposti a rischio di discriminazione. In pratica, la disabilità può appartenere a persone che possono già subire discriminazioni; in tal caso la persona *non subirà solo una somma* di diverse discriminazioni, ma, quando due condizioni a rischio di discriminazione e di esclusione sociale convivono nella stessa persona, quest'ultima vive discriminazioni *al quadrato*. La legge deve fare una particolare attenzione a queste persone perché nella loro vita essere soggette a discriminazioni è così frequente che la loro qualità di vita ne risulta fortemente e gravemente compromessa. In altre parole va introdotto una tutela maggiore (e/o una penalizzazione più forte) quando tali persone subiscono una doppia discriminazione. D'altra parte se queste persone sono riconosciute con handicap grave una ulteriore attenzione del legislature va posta all'enorme violenza a cui sono sottoposte.

- *Discriminazione in altri campi della vita*

È evidente che non ci si aspetta che la Direttiva possa tutelare pienamente le persone con disabilità rispetto a pratiche discriminatorie in grado di pregiudicare la possibilità di trovare o mantenere un posto di lavoro.

La capacità di una persona di esprimere il proprio potenziale nel mercato del lavoro può essere gravemente compromessa o addirittura completamente negata dalla discriminazione incontrata in campi quali l'istruzione, i servizi sociali, il trasporto, nonché dalle barriere architettoniche e dalla difficoltà ad accedere ai servizi informatici.

La Direttiva si concentra in modo specifico sull'occupazione e non avrà, pertanto, un riflesso diretto sulla discriminazione in alcuno dei campi citati in precedenza. Un approccio di questo tipo potrebbe tuttavia rivelarsi adeguato ed efficace per combattere gli effetti

della discriminazione nei confronti delle persone con disabilità in campi diversi aventi un impatto sull'occupazione.

I singoli Stati membri possono decidere di attuare legislazioni e disposizioni simili in altri campi. Tali azioni potrebbero inoltre essere promosse efficacemente da nuove direttive dell'UE (non è un caso che il FED ha proposto per l'anno 2003 la discussione di una direttiva di non discriminazione in materia di disabilità).

Alcuni problemi tecnici per l'applicazione nazionale della Direttiva 78/2000

L'Italia ha recentemente ha approvato la Legge 68/99 per sostenere l'occupazione delle persone con disabilità¹³. La legge, che introduce un nuovo approccio all'integrazione lavorativa dei lavoratori disabili basato sul riconoscimento delle loro capacità lavorative, stenta però ad essere applicata, sia per i ritardi nell'emanazione dei decreti attuativi, sia per le resistenze degli imprenditori. La delega alle Regioni nell'applicazione della normativa in presenza di una disomogenea distribuzione territoriale dei servizi di integrazione lavorativa rischia di vedere applicata la normativa solo nella metà del paese. D'altra parte, nonostante gli impegni assunti nel Piano Nazionale sull'handicap¹⁴, non vi è in Italia una politica nazionale per sostenere l'occupazione dei lavoratori disabili.

Nel campo delle normative in materia di non-discriminazione, in Italia solo di recente si è avviata una discussione in relazione a questo approccio ai problemi connessi alla disabilità. La legislazione italiana attuale si basa su un dettato costituzionale (art. 3) mai divenuto operativo in termini di legge e su una Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di funzionamento dei servizi pubblici¹⁵.

L'art. 1 della Legge 328/2000¹⁶ inoltre ha introdotto un generico richiamo al principio di non discriminazione applicato all'area sociale e quindi alle persone disabili. Nella precedente legislatura è stato proposto in Parlamento ma mai discusso un disegno di legge governativo sulla non-discriminazione, che cercava di introdurre i principi di non discriminazione presenti nell'art. 13 del Trattato di Amsterdam dell'Unione europea¹⁷.

L'applicazione della Direttiva europea di non discriminazione in materia di impiego in Italia presenta a mio avviso cinque ordini di problemi:

Il primo riguarda il *modello di azione*.

L'azione legale di non discriminazione nasce nei Paesi Anglosassoni ed in particolare negli USA, e trova rapida applicazione in tutti quei paesi che hanno il modello giuridico basato sulla Common Law (Regno Unito, Nuova Zelanda, Australia, etc.); l'Italia si basa invece sul modello giuridico del Diritto Romano, come la maggior parte dei paesi del sud d'Europa. Questo comporta una serie di domande:

- il ruolo del Giudice nel sistema anglosassone prevede una discrezionalità di intervento basata anche su tutte le precedenti sentenze (da qui la natura del termine legge comune); inoltre è prassi comune che il Giudice esprima pareri su controversie. In Italia questa prerogativa è più limitata. Il problema che si pone è stabilire in quale ambito inserire le competenze in giudizio (Tribunali ordinari, Preture, Giudici conciliatori, etc.) e come definire la valutazione dell'accomodamento ragionevole
- il risarcimento danni in sede civile in Italia è limitato all'ambito privato e solo di recente a quello pubblico: in che maniera è possibile organizzare e garantire un giudizio che includa il risarcimento dei danni sia per il pubblico che per il privato e come arrivare a definirlo? E ancora, sarebbe possibile far riconoscere il risarcimento danni sociali all'associazione di persone disabili che si costituisce in giudizio civilmente?

- Per l'onere della prova, dal momento che la prova si basa su un quadro culturale di riferimento del modello sociale della disabilità, come si può descrivere nella legge questo quadro di riferimento?

Il secondo ordine di problemi è relativo alla *scrittura della legge*. Alcuni esempi:

- E' necessario definire la discriminazione?
- È necessario definire chi sono le persone disabili? Se sì, sulla base di quale definizione?
- Va meglio chiarito il concetto di accomodamento ragionevole? (in sede di giudizio è necessario vincolare il giudice ad un accomodamento ragionevole favorevole alla persona con disabilità: come si può ottenere?)

Il terzo ordine di problemi è connesso al *coordinamento con altra legislazione ed al rafforzamento reciproco*. Infatti solo così si può ipotizzare di avere una complementarietà e reciprocità delle due legislazioni.

- Come raggiungere questo obiettivo? Vanno rafforzati alcuni elementi dell'attuale legislazione italiana – L.68/99? (obbligo di assunzione, sanzioni, agevolazioni, etc.); vanno introdotti collegamenti con altre legislazioni in materia di non discriminazione ?(es L. 300/1970)
- È possibile rafforzare il principio di non discriminazione nella legge raccordandolo all'art. 3 della costituzione ed all'art. 1 della L 328/2000? Oppure, è necessario presentare una legislazione generale in materia di non discriminazione, riprendendo il testo elaborato nella precedente legislatura?
- In che modo possiamo legare la non discriminazione alle politiche attive sul lavoro, e quindi alle politiche pubbliche dello Stato e delle Regioni?

Il quarto ordine di problemi è da riferire *all'imperatività del rispetto della sentenza del Giudice*, che in Italia non sempre sono rispettate.

- Quali sono gli strumenti di tutela da introdurre: sospensione delle attività del condannato? Verifica di un organismo indipendente?
- Quali risorse dovrebbero essere messe in campo? Quelle della legge 68/99 o un altro capitolo di spesa?

Il quinto ordine è relativo ai *compiti istituzionali*:

- Devono essere ampliati? Oppure, è necessario introdurre un'autorità nuova ?(un obdusman – difensore civico - sulla materia così come hanno fatto altri Paesi che hanno legislazioni non discriminatorie). Se sì, quali competenze e poteri avrebbe questa Autorità, chi ne farebbe parte (per es. associazioni di persone disabili) e che raccordo avrebbe con le altre autorità in materia di impiego?

Esiste poi un ultimo problema relativo alla necessità che le Associazioni dei disabili in prima persona si rafforzino nella capacità di utilizzo della nuova normativa. Infatti la discriminazione si evidenzia solo laddove vi è una persona disabile che faccia la denuncia.

- Come rafforzare la capacità delle persone disabili di avviare una denuncia?
- E' necessario costituire collegi di Avvocati di fiducia delle associazioni a cui rivolgersi?
- E' possibile la costituzione in parte civile da parte delle Associazioni di persone disabili?

La strategia di non discriminazione

La strategia di non discriminazione responsabilizza primariamente la società civile e si basa sulla capacità delle persone disabili e delle loro organizzazioni di essere in grado di avviare una azione di denuncia in sede legale. Essa rappresenta uno strumento di sbarramento rispetto ai pregiudizi ed ai trattamenti differenziati senza giustificato motivo. *Discriminare infatti è violare i diritti umani*: l'elemento essenziale su cui lavorare è pertanto quello di far emergere come i trattamenti differenziati verso le persone con disabilità si estendano a tutti gli ambiti della società. E' infatti la società nel suo complesso che ci discrimina, anche se combattere la discriminazione non basta. Laddove legislazioni anti-discriminatorie sono operanti si è visto che altri problemi risultavano irrisolti, in quanto oltre alle discriminazioni le persone disabili vivono una carenza di *eguaglianza di opportunità*. Per lavorare la persona con disabilità deve sì superare i pregiudizi ed i trattamenti discriminatori di molti imprenditori, ma parimenti deve poter avere una qualificazione professionale adeguata, essere accompagnato nell'inserimento, veder risolti problemi legati ai trasporti, alla vita indipendente, alla fornitura di ausili. Per questo è necessario affiancare a questa strategia una politica di azioni positive ed egualizzazione di opportunità. Per questo questa normativa deve armonizzarsi con la legge 68/99 che, ripeto, stenta ad essere applicata in numerose Regioni. Su questo punto sarebbe necessario avviare una intensa fase di iniziativa, partendo da un monitoraggio capillare sulle reali condizioni con cui la L.68/99 viene applicata, convinti come siamo che la Legge non è da riscrivere ma sono insufficienti i livelli di recepimento della metodologia del collocamento mirato, e proprio in considerazione del fatto che il collocamento mirato si basa su una cultura che vuole prevenire la discriminazione.

Giampiero Griffo – CND Italia 16.12.2002

Note

¹ Disabled Persons Status in the European Treaties – Invisible Citizens - 1995

² Employment Equality Act - 1999

³ Legge contro al discriminazione nei riguardi dei disabili nella vita professionale - 1999

⁴ Disability discrimination Act – 1995

⁵ Study on Benchmarking Employment Policies for Disabled People – ECOTEC, 2000 (il capitolo sull'Italia è estremamente povero!)

⁶ Il nuovo articolo 13 Tale articolo integra l'articolo 12 che menziona la discriminazione fondata sulla nazionalità. Il nuovo articolo prevede che il Consiglio possa prendere le misure necessarie per combattere qualsiasi discriminazione basata sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali. Quando si fonda sull'articolo 13, il Consiglio decide all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo.

La dichiarazione relativa ai portatori di handicap. Il nuovo articolo 13 menziona la lotta contro la discriminazione basata su un handicap. La Conferenza intergovernativa che ha elaborato il trattato di Amsterdam ha voluto rafforzare questa garanzia attraverso una dichiarazione inserita nell'Atto finale. Tale dichiarazione prevede che quando la Comunità decide delle misure per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri, le sue istituzioni tengono conto delle necessità dei portatori di handicap. (dal sito UE)

⁷ Proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (COM – 1999)

⁸ l'articolo 13 del Trattato di Amsterdam si applica a tutti i Paesi dell'SEE – ossia a tutti gli Stati membri dell'UE, all'Islanda e alla Norvegia

⁹ COM – 1999 – 567

¹⁰ Employment Policies for Disabled People in Eighteen Countries: A Review – Patricia Thornton/Neil Lunt

¹¹ Disability Watch – The Status of People with Disabilities in the United States, 1997 – SQBN 0 966 2355 –0-9

¹² Per ottenere maggiori informazioni sulle misure esistenti nei vari Stati membri, si vedano i documenti seguenti :

- Una relazione elaborata nel 1997 dal “Social Policy Research Unit” dell’Università di York con l’aiuto della Commissione europea e dell’Ufficio internazionale del lavoro – vedi nota 9
- La relazione elaborata nel 2000 da ECOTEC a richiesta della Commissione europea riguardante gli sviluppi che hanno avuto luogo in questo campo dalla relazione dell’Università di York – vedi nota 5
- I piani d’azione nazionali elaborati ogni anno da ciascuno degli Stati membri conformemente alla strategia europea per l’occupazione

¹³ L.12.03.1999 n.68 “Norme per il diritto al lavoro dei disabili” – G.U. 23.03.1999 supp.ord. n.57/L

¹⁴ Il riferimento è al Piano d’Azione 2000-2003 deliberato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 28 luglio 2000. Il Piano fu il risultato della Prima Conferenza Nazionale sull’Handicap svoltasi a Roma nel dicembre 1999, ma non assunse mai una veste di provvedimento normativo impegnativo per la Repubblica. Ai fini concreti, tale documento rimane di scarsa utilità, mentre, dal punto di vista dei contenuti e dell’esposizione di politiche integrate, rimane un riferimento del tutto valido e spesso invocato.

¹⁵ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27.01.1994 “principi sull’erogazione dei servizi pubblici” – G.U. 22.02.1994 n.43)

¹⁶ L. 18.10.2000 n.328 “Legge Quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali” – G.U. 13.11.2000 supp.ord. n. 265

17 PdL n. C. 6582 presentato alla Camera il 23.11.1999 – Sul PdL vennero già raccolti i pareri della Conferenza Unificata che, nella seduta del 21.10.1999 espresse parere favorevole con una serie di raccomandazioni riferite, soprattutto, all’art.3 del PdL (tutela giudiziale). Il PdL fu assegnato alla 1^ Commissione –Affari Costituzionali – e vi fu una unica discussione in Commissione nel gennaio 2001. Alla data attuale quindi l’iter della proposta risulta completamente bloccato.